

ОДЕСЬКА ДЕРЖАВНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ШЕРЕМЕТА Петро Михайлович

УДК 339.543.3-4:34

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
МИТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
В УКРАЇНІ**

**спеціальність 12.00.07 – теорія управління;
адміністративне право та процес; фінансове
право; банківське право**

А в т о р е ф е р а т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

ОДЕСА – 1999

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі правознавства Острозької академії.

Науковий керівник: доктор юридичних наук
МЕДВЕДЧУК Віктор Володимирович

Офіційні опоненти: заслужений діяч науки і техніки, доктор юридичних наук, професор ДЮДІН Євген Васильович, завідувач кафедри морського і митного права Одеської державної юридичної академії;

кандидат юридичних наук ПАХОМОВ Сергій Іванович, радник митної служби II рангу, заступник начальника митного поста Чорноморської регіональної митниці.

Провідна установа: Університет внутрішніх справ, м.Харків.

Захист відбудеться "1" жовтня 1999 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської державної юридичної академії за адресою: 270009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської державної юридичної академії за адресою: 270009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2

Автореферат розісланий "31" серпня 1999 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Г. І. Чанишева

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Утвердження незалежності України пов'язане з необхідністю узаконення митних кордонів, розбудовою власної митної системи, розвитком самостійної митної політики, правовим регулюванням діяльності митниць. Одним з найважливіших чинників вирішення цієї проблеми є розробка і прийняття стабільних та ефективних законів. Процес формування митного законодавства започатковано у 1991 році. Правові основи діяльності митниць на сьогодні в основному завершені, узгоджуються з Конституцією України. Водночас чинне митне законодавство не повністю відповідає завданням і функціям, які виконуються митними органами України. Це пов'язано з новими підходами до зовнішньоекономічної діяльності, утвердженням ринкових механізмів і вимагає прийняття відповідних правових документів. Однак на шляху реалізації правотворчого процесу виникає чимало перешкод, обумовлених внутрішніми і зовнішніми причинами.

Правове регулювання митної діяльності, вдосконалення митної політики, зростання ролі митних органів у захисті економічних інтересів України і поповненні доходів державного бюджету вимагає ґрунтовних наукових досліджень. Поки що цій важливій проблемі присвячено поодинокі наукові праці, де висвітлюються окремі аспекти історії митної справи, переважно в інших державах, робиться аналіз митно-тарифної політики в минулому, розглядаються теоретичні та організаційно-правові основи митної діяльності. Не применшуючи їх ролі, зазначимо, що тепер особливо актуальним є дослідження процесу становлення Державної митної служби України, стану правового забезпечення митниць, механізму реалізації митної політики, правовідносин митниць з фінансовими органами.

Необхідність наукового дослідження цих винятково важливих та актуальних проблем обумовила вибір теми дисертаційної роботи. Автор опирався на наукові праці з теорії права (С. Алексєєв, В. Котюк, М. Козюбра, В. Копейчиков, М. Орзіх, П. Рабінович, О. Сурілов), історії митної служби, митного права, митного законодавства (Л. Марков, А. Бантишев, М. Василюк, Б. Габричідзе, Д. Бахрах, К. Сандровський), організаційно-правових основ митної справи в Україні (С. Ківалов, Є. Додін), фінансових правовідносин (К. Бельський, Л. Воронова, О. Василюк, П. Гега та ін.).

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Теоретико-правове висвітлення проблем діяльності митниць України є складовою частиною програми правознавчих досліджень на сучасному етапі розвитку юридичної галузі. Дисертаційна робота, зокрема, входить в програму досліджень Острозької академії.

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є висвітлення ступеня наукових вислідів правового регулювання митної діяльності і теоретично-методологічних підходів до виконання досліджень; з'ясування окремих історичних аспектів виникнення митниць, появи митних зборів і зародження митної політики, становлення і розвитку митної справи в Україні; аналіз правового забезпечення митних органів та його відповідності Конституції України, процесам реформування економіки держави, розвитку ринкових відносин; оцінка засобів реалізації митної політики; правовідносини митниць з державним бюджетом, правових засад використання коштів спеціальних фондів митних установ; розкриття особливостей формування доходів митниць, обґрунтування моделі їх використання і доцільності впровадження елементів госпрозрахунку у фінансову діяльність митних органів. Відповідно до поставленої мети задачами дослідження є:

- опрацювання теоретично-методологічних засад правового регулювання митної діяльності в Україні;
- аналіз стану правового забезпечення митної справи;
- правова оцінка засобів реалізації митної політики;
- обґрунтування окремих пропозицій щодо вдосконалення податкових законів у митній галузі та нормативно-правових актів використання коштів спецфондів і доходів митниць.

Методологічною і теоретичною основою дослідження є діалектичний метод пізнання, основні положення правознавства, наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених. В процесі дослідження використовувались такі наукові методи, як порівняльно-історичний, конкретно-соціологічний, формально-логічний, структурно-функціональний, статистичний. При підготовці дисертації використовувалися статистичні дані Рава-Руської, Мостиської, Західно-регіональної митниці та узагальнювалася практика їх роботи.

Наукова новизна одержаних результатів. В дисертаційній роботі одержали подальший розвиток організаційно-правові основи митної справи, окремі питання щодо реалізації митної політики в нових соціально-економічних умовах України. Вперше виконано дослідження, присвячене правовому регулюванню митної діяльності, висвітленню фінансових правовідносин митниць з державним бюджетом, розкрито особливості формування і використання доходів митниць, обґрунтовано доцільність впровадження у їх діяльність елементів госпрозрахунку. Це дозволило винести на захист наступні результати дослідження:

- окремі історичні аспекти виникнення митниць, зародження митної політики, становлення і розвитку митної справи в Україні;

- правове забезпечення митної справи та пропозиції щодо вдосконалення чинного митного законодавства, яке регулює митну діяльність;
- засоби реалізації митної політики України;
- нормативно-правові засади використання коштів спецфондів митних органів;
- правове регулювання правовідносин митних органів з державним бюджетом;
- обґрунтування доцільності зміни моделі розподілу доходів митниці, поступового впровадження у її фінансову діяльність елементів госпрозрахунку.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки і пропозиції здобувача є певним внеском у теорію і практику розбудови митної системи і правотворчий процес, зокрема, щодо чинного митного законодавства і практики його застосування у митних органах України. Впровадження результатів дослідження сприятиме поліпшенню організаційно-правової діяльності митних установ, їх правовідносин з фінансовими органами. Їх можна використати при викладанні курсу “Митне право” у навчальних закладах відповідно профілю.

Особистий внесок здобувача полягає в тому, що:

- пропонується ввести в нову редакцію Митного кодексу України окремий розділ нарахування та справляння податків і зборів при переміщенні товарів і предметів через митний кордон України;
- запропоновано надати митним органам статус правоохоронних у провадженні справ про порушення митних правил і контрабанду;
- представлено до практичного використання комп’ютерну програму визначення обсягу митних платежів до державного бюджету України;
- обґрунтовано необхідність і можливість впровадження у фінансову діяльність митниць елементів госпрозрахунку.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження апробовані у доповідях на науково-практичних конференціях Одеського інституту внутрішніх справ, Волинського державного університету ім. Л. Українки, Львівського державного аграрного університету, Острозької академії, у виступах на нарадах митних органів України. Робота пройшла попередній захист на засіданні кафедри правознавства Острозької академії. Теоретичний доробок здобувача використовується в навчальному процесі при викладанні курсу “Митне і торгове право” у Львівському державному аграрному університеті та проблемному семінарі Рава-Руської митниці “Правові основи митної справи”.

Публікації. За результатами досліджень опубліковано 7 наукових праць (у співавторстві 1) обсягом 6,11 друк. арк., в тому числі автора 5,21 друк. арк. У виданнях, перелік яких затверджено ВАКом України міститься 3 наукові праці.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг роботи 167 сторінок. Список використаних джерел — 11 сторінок (134 найменування), ілюстрації — 10 сторінок (13 найменувань), додатки — 5 сторінок (4 найменування).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми, визначається мета та задачі дослідження, формулюється наукова новизна, висвітлюється практичне значення одержаних результатів дослідження та форми їх апробації.

Перший розділ “Теоретично-методологічні основи дослідження правового регулювання митної діяльності в Україні” складається з двох підрозділів.

У підрозділі 1.1 “Оцінка ступеня розробки досліджуваної проблеми” розкривається стан наукової розробки проблеми, підкреслено недостатність наукових вислідів, аналізується розбіжність точок зору вчених щодо започаткування митних тарифів, неоднозначності трактування окремих митних термінів, висловлюється ставлення автора до цих поглядів.

Зазначається, що відомі лише окремі дослідження історичних та економічних передумов виникнення митниць, створення митних органів, започаткування митно-тарифної політики (І. Франко, В. Ключевський, Л. Марков, К. Сандровський, А. Кольбенко, А. Новосельцев, В. Пашуто та ін.). Питанням розробки, розвитку і вдосконаленню митного законодавства присвячено наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених (С. Ківалов, О. Козирін, Б. Габричідзе, А. Бантишев, М. Васирина, Д. Бахрах).

Значний вклад у розвиток загально-теоретичних засад права внесли відомі вчені М. Козюбра, В. Котюк, О. Копиленко, П. Рабінович, О. Сурілов, В. Хропанюк. Без їх теоретичних обґрунтувань розробити митне законодавство було б важко. Митні закони можуть ефективно діяти лише в демократичній, правовій державі. Основним напрямком формування такого суспільства присвячені дослідження В.Копейчикова, В.Скрипнюка, Ю.Шемчушенка та ін.

Автор висвітлює дискусії навколо визначення деяких теоретичних понять у галузі митної діяльності і надання їм нового змісту в сучасних еко-

номічних і суспільно-політичних умовах. Це стосується насамперед сутності митної справи і митної політики (С.Ківалов, Б.Габричідзе, І.Бережнюк, О.Корнійчук, К.Сандровський). Здобувач поділяє позицію С.Ківалова, котрий стверджує, що митна справа складає сукупність юридичних, економічних та організаційних засобів, які забезпечують економічну охорону митних кордонів України і є одним з дієвих методів втілення в життя митної політики України. К.Сандровського, який під митною політикою розуміє систему заходів, спрямованих на забезпечення економічної охорони державного кордону і виконання зовнішньоекономічної програми даної держави загальними засобами митного регулювання, тобто державного впливу на сферу митних відносин.

У дисертації зазначається, що податкове законодавство в Україні формується у складний період переходу економіки до ринкових відносин. Характерно, що діє велика кількість законодавчих актів, які регулюють правовідносини у сфері оподаткування. Часті зміни нормативно-правових актів, неоднозначність їх тлумачення створюють значні труднощі у практиці користування ними на митному кордоні. Окремі урядові документи є суперечливими. Оскільки інтенсивно формується нова правова база, то дуже важливо створити таку систему податкового законодавства, яка відповідала б вимогам розвитку суспільства і була б стабільною, повною, точною, узгодженою (Г. Шмельова, М. Кучерявенко, П. Гега, Н. Припыва, В. Шепегін, А. Балюк та ін.).

Актуальним залишається правове забезпечення фінансової діяльності митних органів, формування доходів митниці, створення і використання коштів спеціальних грошових фондів, фінансування матеріально-технічного забезпечення, правовідносини з державним бюджетом, органами соціального захисту тощо. На жаль, ці питання залишаються недослідженими.

Підрозділ 1.2 “Теоретично-методологічні засади дослідження митної діяльності” присвячений висвітленню наукових підходів до виконання досліджень. Підкреслюється, що кожна наукова проблема потребує свого способу вивчення, має свої особливості у зборі, обробці та аналізі інформації залежно від мети, змісту і типу дослідження. Загальним методом для всіх наукових вислідів є діалектичний, хоч методологічний статус залишається й за іншими філософськими методами. У правознавстві використовують діалектичний метод для пізнання державно-правових явищ у єдності з метафізичним. Дослідники не відмовилися і від ідеалістичного методу. Водночас із загальнонауковими методами в дисертації використовуються конкретно-наукові і прикладні методи. Їх порівняння, врахування особливостей кожного дозволяє стверджувати, що вони тісно пов’язані між собою.

Другий розділ “Правове регулювання митної діяльності” включає три підрозділи.

У підрозділі 2.1 “Виникнення, становлення і розвиток митниць в Україні” досліджується історичний процес появи митниць, формування митної політики, становлення і розвиток митної справи, створення митних органів в Україні.

Зазначається, що економічними передумовами появи митниць стало виникнення товарного виробництва, а політичними — розкол суспільства на класи і створення держави. Підвалини митної політики України закладено ще в Київській Русі, де склалися кордони, діяли митниці, розвивалися і розширювалися міждержавні зв'язки і торгівля. Вже тоді митні збори набули, на нашу думку, сучасного змісту. Однак це сталося не відразу. Поряд з митницями на державному кордоні ще довго зберігалися застави, які наклали збори, що не мали ознак мита зовнішньоторгової діяльності між державами.

Митна справа і митна політика загалом властиві кожній країні. Вони склалися з того часу, відколи існує сама держава. Вже на ранніх стадіях розвитку державності спостерігаються зовнішньоторгові зв'язки, хоч минули століття, поки вони набули сучасних форм.

За радянської доби митна політика базувалася на принципах того часу — непослідовності, замкнутості, недовіри. Митна система у незалежній Україні не склалася відразу, відбувається складний і суперечливий процес її становлення, якому властиві як елементи і риси попередньої структури, що не відповідає ринковим відносинам, так і якісно нові. Сьогодні в Україні визначено самостійну митну політику. Митна справа розвивається в напрямі гармонізації та уніфікації із загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами і стандартами, а митна система України стала самостійною галуззю державної виконавчої влади.

Підрозділ 2.2 “Стан правового забезпечення митної справи” відображає оцінку нормативно-правової бази, що регулює діяльність митниць, визначаються певні напрями поліпшення правових основ митної справи через прийняття нового Митного кодексу України.

Автор зазначає, що створення митних органів, вироблення державної позиції щодо розвитку митної справи, визначення митної політики, розширення зовнішньоекономічних зв'язків вимагали розробки і затвердження необхідних законів. Правову основу розвитку митного законодавства визначено Конституцією України. Правові засади організації митної справи закладено в Законі “Про митну справу в Україні” (1991 р.). Цей документ посідає чільне місце серед законодавчих актів, сприяє надійному забезпе-

ченню політичних та економічних інтересів держави, її недоторканості. В ньому підкреслено, що митна справа в Україні регулюється цим Законом, а також Законами України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, “Про Єдиний митний тариф”, Митним кодексом України та іншими законодавчими актами.

Підкреслюється, що перебудовчі процеси в галузі економіки і міжнародних відносин спричинили необхідність прийняття нових законодавчих документів про митну систему, які б доповнили окремі положення згаданого Закону, розширили правове поле митних органів. Того ж 1991 р. постановою Верховної Ради України затверджено Митний кодекс України (МКУ), спрямований на дотримання митними, іншими державними органами, суб'єктами зовнішньої і внутрішньої господарської діяльності, а також окремими громадянами прав та обов'язків на митному кордоні. Введення МКУ в дію відіграло позитивну роль на етапі, коли лише почали формуватися основи державності України. Тепер МКУ не цілком відповідає сучасному стану митної справи, до деякої міри стримує розвиток господарської та фінансової діяльності підприємств на внутрішньому і зовнішньому ринках, У ньому не враховано докорінних змін в економіці держави, процесу становлення в ній ринкових механізмів, недостатньо розкрито засоби реалізації митної політики, митно-тарифного регулювання.

У дисертації зазначається, що правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності регламентується Законом “Про зовнішньоекономічну діяльність України”, базується на зовнішньоекономічній політиці держави, яка на час прийняття Закону лише формувалася і мала ряд негативних рис. Це призвело у перші роки незалежності до значного зменшення обсягу зовнішньоекономічного обороту, зниження ефективності експорту. Недостатнє валютне регулювання спричинило масовий відплив валюти за кордон, осідання її на рахунках закордонних банків. З метою усунення цих негативних явищ пропонуються суттєві зміни і доповнення до Закону.

Викладається значення митного тарифу, ставок та видів мита на товари і предмети, які ввозяться в Україну і вивозяться за її межі. Практична діяльність митних установ показала недосконалість окремих статей вказаного Закону, що ускладнювало роботу на митному кордоні, тому декретами Кабінету Міністрів України деякі з них призупинені, доповнені, змінені, але принципи положення залишаються непорушними.

З досліджень впливає, що митне законодавство не повністю відповідає вимогам митної справи і митної політики, оскільки відбулися докорінні зміни в економіці, приєднання України до численних конвенцій та угод, утвердилось митне співробітництво з іншими державами. На думку здобувача,

потрібно доконче реформувати митне законодавство в Україні, відповідно до Конституції України.

Підрозділ 2.3 “Засоби реалізації митної політики” висвітлює актуальні проблеми здійснення митного контролю, форми і методи його проведення; митні режими, митне оформлення та чинні правила переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України.

Аналіз здійснення митного контролю засвідчує, що він є особливою сферою діяльності митних органів, має специфічні організаційні підходи, форми і режими проведення, є відповідальним процесом у митній справі, забезпечує економічну охорону митних кордонів і втілює в життя митну політику України. Митний контроль проводиться службовими особами митниці за такими формами, як перевірка необхідних документів, митний огляд товарів та інших предметів, транспортних засобів, особистий огляд, перегляд та облік предметів, які переміщуються через митний кордон України, а також в інших формах, що не суперечать законам України залежно від мети митного контролю. Вивчення чинних нормативних актів підтверджує, що у митній справі виділяються три види митного контролю — звичайний, спрощений і спеціальний.

Митний контроль здійснюється за встановленими режимами (загальний, спеціальний, особливий). Проте у митному законодавстві відсутнє їх визначення. Дисертант поділяє погляди учених (С. Ківалов), котрі вважають, що митний режим України — це сукупність правил, встановлених нормами міжнародних (двосторонніх) митних угод, правовими нормами митного національного законодавства і нормами з технічним змістом, які регулюють права та обов'язки осіб у зв'язку з переміщенням товарів і інших предметів через митний кордон України.

Дослідження заходів економічної політики показали, що у перші роки незалежності України державна політика регулювання вивезення і ввезення товарів та предметів не була активною, як у більшості країн світу з ринковою економікою, а мала в основному обмежувальний характер. У 1993–1994 рр. діяла жорстка система контрольних заходів — квотування, ліцензування, спеціальні режими торгівлі, вивізні мито. Так, у березні 1993 р. квотуванню підлягало 390 найменувань товарів, пізніше цей список поступово зменшувався і з січня 1995 р. був зведений до кількох найменувань, а в 1996 р. включав лише коштовні і напівкоштовні камені, руди коштовних і напівкоштовних металів. Запровадження в 1993–1994 рр. системи експортного регулювання ґрунтувалося на цілком об'єктивних засадах, оскільки реалізацію продукції вітчизняних виробників за кордоном стимулювала велика різниця внутрішніх і світових цін. У регулюванні імпорту в Україні тривалий час діяли нехарактерні для міжнародної практики тенденції. До

січня 1993 р. імпорту взагалі не регулювався, не застосовувалися поширені в світовій практиці нетарифні обмеження імпорту товарів, за винятком окремих, що ліцензуються, і лише з другої половини 1995 р. окреслилися значні зрушення у цій сфері через митно-тарифну політику та інші заходи.

У дисертації розглядається митне оформлення щодо ввозу на митну територію, вивозу за її межі і транзиту через Україну товарів та інших предметів. Висвітлюються особливості митного оформлення транспортних засобів залежно від умов, за яких ввозяться технічні засоби, і суб'єктів ввезення. Зазначимо, що кількість пропущених через митний кордон транспортних засобів за досліджуваний період постійно зростала. Наголошується на необхідності розширення спрощеного митного оформлення, оскільки Україна приєдналася до Митної конвенції про міжнародні перевезення вантажів, що передбачено Законом України від 15 липня 1994 р. "Про участь України у Митній конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП".

Значне місце в роботі займає аналіз порушень митних правил і фактів контрабанди. Дослідження засвідчують, що контрабанда переважно пов'язана з вивезенням предметів і цінностей з України, особливо, історичних і культурних; перевезенням через митний кордон наркотиків, зброї та боєприпасів. У протидію цих протиправних тенденцій в структурі митниць створено спеціальні підрозділи --- відділи тарифів та митної вартості. Ними контролюються застосування ставок Єдиного митного тарифу України та визначення митної вартості товарів. Це дозволило значно знизити і попередити кількість незаконних операцій. Згідно з МКУ митні органи наділені правами дізнання у справах про контрабанду, вказується на відповідальність осіб, які вчинили порушення митних законів. На жаль, не всі постанови митниці виконуються і порушники залишаються безкарними. Виникає чимало проблем із застосуванням ст. 41 Конституції України, згідно з якою конфіскація майна можлива лише за постановою суду. А відповідно до чинного МКУ передбачено конфіскацію майна з одночасним накладанням штрафів. Така невідповідність ускладнює провадження справ, пов'язаних із порушенням митних правил і контрабандою, розпорядження "замитованими" товарами та іншими предметами, не сприяє оперативному рішення цих справ. Разом з тим МКУ передбачено оскарження особою накладеного адміністративного стягнення за постановою митниці. За твердженням учених (С. Ківалова, Д. Бахрах), відомче провадження в справах про порушення митних правил обмежує право громадян на оскарження. На нашу думку, доцільно залучити адвоката до розгляду справ про порушення митних правил і контрабанду. Для цього у штатних розписах митних органів слід передбачити адвокатську службу.

Дисертант позитивно оцінює співробітництво митних органів зі службами інших міністерств і відомств, водночас не погоджується з обмеженням митних органів у самостійних оперативно-розшукових діях, у справах, де вони проводять дізнання, підтримує при цьому позицію науковців про надання митним органам статусу правоохоронних.

Третій розділ “Правове забезпечення фінансової діяльності митних установ” містить три підрозділи.

Підрозділ 3.1 “Фінансові правовідносини митниці з державним бюджетом” присвячений аналізу чинного законодавства щодо обкладання і справляння податків і зборів при переміщенні товарів і предметів через митний кордон, висвітленню ролі митниць у формуванні доходів державного бюджету України.

Зазначається, що водночас зі створенням митних органів України прийнято Закони, якими запроваджено справляння мита, митних зборів, ПДВ, акцизного збору з товарів і предметів, що ввозяться на митну територію або вивозяться за її межі. Аналізуючи порядок справляння митних платежів, дисертант доводить, що митно-тарифний режим у перші роки незалежності постійно коректувався. Лише протягом двох років функціонування української митниці прийнято 14 різних правових актів, які змінювали ставки ввізного мита, що викликало негативну реакцію бізнесменів, ускладнювало роботу митників. Вважаємо, що митні тарифи повинні бути оптимальними, бо при різкому їх підвищенні спостерігається тенденція до ухилення від сплати.

Правові документи у митній справі з оподаткування, що прийняті у 1991–1994 рр., сьогодні зазнали значних змін у зв’язку з новими підходами до бюджетної політики. Чинні закони, спрямовані на зростання надходжень до державного бюджету через митні установи не є стабільними, окремі і зараз потребують додаткового врегулювання. Так, Закон України “Про податок на додану вартість” від 3 квітня 1997 р., введено в дію з 1 жовтня того ж року. Протягом короткого терміну до нього внесено 50 поправок. Окремі положення цього Закону зумовлюють скорочення надходжень до бюджету та відкривають багатьом платникам реальні можливості для ухилення від сплати ПДВ. Звільнення від оподаткування під час перетину митного кордону України товарів критичного імпорту для вітчизняного виробництва лише протягом жовтня 1997 р. зменшило надходження ПДВ майже на 120 млн. грн. Це зв’язано з недостатньо чітким викладом окремих положень Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 1997 р. “Про перелік товарів критичного імпорту, ввезення яких здійснюється без оплати податку на додану вартість”. У ній не встановлено номенклатуру таких товарів, а визначено

лише винятки з переліку товарів, ввезення яких здійснюється без стягнення ПДВ, а сам перелік має настільки загальний характер, що практично будь-який товар може бути віднесений до критичного імпорту (імпортна сировина, матеріально-технічні ресурси, комплектуючі вироби, техніка).

Таким чином, наповнення доходної частини державного бюджету вимагає постійного митного контролю за сплатою платежів. Добровільна сплата митних платежів можлива лише за умови економічної виваженості при встановленні загального обсягу вилучених коштів у вигляді податків, а також у тому випадку, коли сукупний ризик виявлення та покарання платників за їх несплату значно перевищує очікувану вигоду.

Важливою є роль митних органів у поповненні державної казни. Так, станом на 1 січня 1997 р. до державного бюджету від митних установ України надійшло 1249,1 млн.грн. мита та інших платежів. Аналіз статистичних даних Рава-Руської митниці показав, що у структурі коштів, спрямованих на рахунки Державного казначейства найвища питома вага податку на додану вартість — 44,0%, мита — 23,8%, акцизного збору — 18,6%. Більша частина цих платежів надходить від громадян, які перевозять товари і предмети через митний кордон України.

У підрозділі 3.2 “Правові аспекти формування і спрямування спеціальних фондів та соціального захисту службових осіб” досліджуються особливості формування спеціальних фондів, аналізуються правові аспекти та критично оцінюється використання частини коштів, на думку дисертанта, не за цільовим призначенням. У МКУ зазначено, що службовим особам митних органів, які мають персональне звання, надається право зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби і зброю. Оскільки фінансування таких затрат не передбачається кошторисом витрат, їх доцільно покривати за рахунок коштів фонду розвитку митниці. Фактичне використання коштів фонду матеріального заохочення нижче планового засвідчує про невірні підходи в їх витратах. Підлягають перегляду, на наш погляд, і напрямки використання коштів фонду соціального розвитку. Чинне положення націлене в основному на споживання. Вважаємо, що в перехідний період основну частину слід спрямовувати на розвиток соціальної інфраструктури митниці, оскільки ці затрати не можуть повністю фінансуватися за рахунок державного бюджету. Необхідно визнати, що в українській митниці економічне стимулювання з внутрішніх спеціальних фондів перебуває лише на стадії становлення, немає належного правового забезпечення для практики його застосування.

Наголошується, що працівникам митних органів гарантовано соціальний захист Конституцією України та іншими правовими актами. Однак він

у Державній митній службі України ще не є досконалим і завершеним. Заходи, спрямовані на удосконалення в цій сфері, повинні знайти своє відображення у новій редакції МКУ, з врахуванням складних та напружених умов митників. Вони разом з прикордонниками та іншими правоохоронцями ведуть боротьбу зі злочинними елементами, одночасно перебувають під постійним пресингом порушників митних законів. Аналіз фінансових правовідносин Рава-Руської, Мостиської, Західної регіональної митниці з органами соціального захисту щодо формування фонду соціального страхування і Пенсійного фонду дає підставу стверджувати, що рівень відрахувань у ці фонди досить високий. За роки незалежності України ці суми постійно збільшуються. Спостерігається така закономірність: зі зростанням дефіциту державного бюджету приймалися урядові рішення про підвищення відрахувань у ці фонди. Дисертант приходить до висновку, що необхідно розробити державну концепцію соціального захисту працівників митної служби, реформувати нині чинну в рамках програми перебудови економіки; потребує поліпшення державне страхування митників.

Підрозділ 3.3 “Обґрунтування необхідності вдосконалення використання доходів митниці” розкривається особливості формування доходів митних установ, обґрунтовується доцільність зміни чинного положення про їх використання.

Дослідження показали, що митниця на відміну від підприємств виробничої сфери, має певні особливості у формуванні доходів. Основним джерелом останніх є надання митних послуг на митному кордоні за дозволеними тарифами. Виробилася тенденція до зростання доходів у динаміці, що зумовлює пошук нових підходів їх використання. Частина доходів від митних зборів, конфіскованої валюти та реалізації вилучених конфіскованих предметів, які повністю перераховуються у Державну митну службу України, доцільно залишати на фінансування матеріально-технічного забезпечення і створення інфраструктури конкретної митниці.

В дисертації обґрунтовується можливість і доцільність впровадження у фінансову діяльність митниць елементів госпрозрахунку. Пропонується методика розрахунку необхідних фінансових ресурсів для роботи митних установ у таких умовах.

ВИСНОВКИ

Функціонування митної системи в Україні має багатовікову історію. Шлях її розвитку був складним і суперечливим водночас, а правові підвалини діяльності митних органів сформувалися лише з утвердженням незалежності України. При цьому відкинута негативні риси митної політики

посттоталітарного суспільства, враховано якісно нові відносини сьогодення.

Проблема правового забезпечення, що регулює митну діяльність, розв'язана ще недостатньо. Про це свідчать часті зміни і доповнення до чинних митних законів. Однак слід зазначити, що з перших днів незалежності України закладено ґрунтовні засади розвитку законодавчого процесу у митній справі. Сьогодні необхідно утвердити стабільну, погоджену з Конституцією України правову базу для митних органів, що відповідала б новим істотним змінам у суспільних відносинах держави.

Митна служба, здійснюючи митний контроль, постійно стежить за дотриманням митного законодавства, захищає економічні інтереси держави. Разом з тим існують обмеження дій службових осіб митниці у провадженні справ про порушення митних правил і контрабанду. Доцільно надати митним органам статус правоохоронних органів, наділити їх правом самостійного проведення оперативно-розшукових заходів.

Україна приєдналася до Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДТ, що передбачає спрощене митне оформлення вантажів. Такий метод доцільно розширювати.

З метою захисту внутрішнього ринку і вітчизняного товаровиробника останнім часом підвищуються розміри ставок ввізного мита на товари, які в достатній кількості виробляються в Україні. Одночасно звільняються від ПДВ товари критичного імпорту для вітчизняного виробника під час перетину митного кордону України згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 1997 р. "Про перелік товарів критичного імпорту, ввезення яких здійснюється без оплати податку на додану вартість". Проте простежується нечіткість у викладі окремих положень цього документа. Слід внести зміни і доповнення до цього правового акта, конкретизувати номенклатуру товарів, ввезення яких в Україну здійснюється без справляння ПДВ. Цим унеможливилася б ухилення від сплати цього платежу. Разом з тим потрібні значні звільнення від сплати платежів на митному кордоні, надання пільг і преференцій.

Митні органи, крім обов'язкових платежів у бюджет, справляють митні збори за надання послуг у галузі митної справи. На жаль, у чинному кодексі не розкритий механізм встановлення обсягів митних зборів, зроблено відсилання з цього приводу до інших законодавчих актів. Щоб цього уникнути, пропонується ввести в нову редакцію Митного кодексу України окремий розділ, де регламентувався б порядок нарахування обов'язкових платежів на товари, предмети, транспортні засоби при переміщенні через митний кордон України та справляння їх у державний бюджет. Слід від-

новити право використання митних зборів на розвиток матеріально-технічного забезпечення митних органів України.

Виробилася чітка тенденція до зростання надходжень до державного бюджету України від діяльності митних органів, стабілізувалася їх структура у поповненні державної скарбниці. Це результат проведених ефективних митно-тарифних заходів, упорядкування митних платежів тощо.

Від надання митних послуг митниці мають значні доходи. Проте близько 90 відсотків їх спрямовують у державний бюджет, решту Державній митній службі України. Водночас затрати на утримання митниць фінансуються з цих джерел. Для поліпшення фінансових правовідносин між цими ланками доцільно змінити модель використання доходів митниці, поступово впроваджувати у її діяльність елементи госпрозрахунку.

За темою дисертації опубліковано такі роботи:

1. Виникнення і розвиток митних зборів Київської Русі // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1999. — № 2. — С. 111–113. — 0,16 друк. арк.

2. Правове регулювання забезпечення митних установ // Економіка, фінанси, право. — 1999. — № 5. — С. 26–27. — 0,21 друк. арк.

3. Правове регулювання соціального захисту працівників митних органів // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1999. — № 3. — С. 81–84. — 0,22 друк. арк.

4. Теоретично-методологічні основи дослідження правового регулювання митної діяльності в Україні. — Львів: Каменяр, 1998. — 24 с. — 1,4 друк. арк.

5. Правове забезпечення формування і використання доходів митниці. — Львів: Каменяр, 1998. — 15 с. — 0,93 друк. арк.

6. Етапи становлення митниць і формування митно-тарифної політики // Львівський державний аграрний університет. — Львів, 1997. — 24 с. — 1,39 друк. арк.

7. Правова база митної діяльності в умовах перехідного періоду // Львівський державний аграрний університет. — Дубляни. — 1997. — 39 с. (у співавт. з І. Г. Шереметою). — 1,8 друк. арк, в т.ч. автора. — 0,9 друк. арк.

АНОТАЦІЯ

Шеремета П.М. Правове регулювання митної діяльності в Україні. — Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право; банківське право. — Одеська державна юридична академія, Одеса, 1999.

Дисертаційна робота є науковим дослідженням проблем правового регулювання митної діяльності в Україні. В ній аналізуються недостатньо вивчені аспекти процесу виникнення, формування і розвитку митних органів в Україні, стану правового забезпечення митної справи, засоби реалізації митної політики. Значну увагу приділено дослідженню фінансових правовідносин митних установ з державним бюджетом. У дисертації теоретично осмислено процес вдосконалення моделі використання доходів митниць, впровадження у їх діяльність елементів госпрозрахунку.

Ключові слова: митні органи, митна діяльність, митна справа, митна політика, правове регулювання.

P.M. Sheremeta. Legal Regulation of Customs Activity in Ukraine.— Manuscript.

Thesis for the Competition of Scientific Degree of the Candidate of Law by speciality 12.00.07 — theory of Management; Administrative Law and Process; Financial Law; Bank Law.— Odessa State Law Academy, Odessa, 1999.

The given thesis presents a scientific analysis of custom activity in Ukraine. It deals with some aspects of foundation and development of the custom — house institutions in Ukraine as well as the situation with legal providing of custom affairs and mechanism of realisation of custom policy. Much attention is given to the analysis of financial and legal relations of custom institutions with the state budget. The work also explains theoretically the process of improvement of the use of custom — houses, veceipts and implantation there the elements of self — support.

Key words: custom — house institutions, customs astivity, customs affairs, customs policy, legal regulation.

Шеремета П.М. Правовое регулирование таможенной деятельности в Украине.— Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 — теория управления; административное право и процесс; финансовое право; банковское право. Одесская государственная юридическая академия. Одесса, 1999.

Диссертационная работа является научным исследованием проблем правового регулирования таможенной деятельности в Украине.

С учетом методологических подходов к таможенному праву исследуется степень научной разработки изучаемой проблемы, указывается на недостаточность ее исследования в Украине. Отмечаются расхождения во взглядах отечественных и зарубежных ученых относительно возникновения таможни, определения отдельных таможенных терминов, высказываются отношения автора к данной дискуссии, обосновываются методологические подходы к исследованию.

Изложены исторические аспекты возникновения, становления и развития таможенных органов и таможенного дела в Украине, правовое обеспечение орга-

низационной и финансовой деятельности таможи, средства реализации таможенной политики в условиях независимого государства. Исследования показали, что начала таможенного дела и таможенной политики заложены еще в Киевской Руси, где сложились государственные границы, действовали таможи, развивались международные связи. Таможенная система в независимой Украине сложилась не сразу, происходил сложный и противоречивый процесс её становления.

Анализируется действующее таможенное законодательство, обосновывается необходимость его улучшения. Значительное внимание уделяется изучению механизма реализации таможенной политики.

Исследуются финансовые правоотношения таможи с государственным бюджетом, правовые аспекты формирования и использования специальных фондов, социальной защиты служебных лиц таможенных органов Украины, излагается сущность доходов таможи, совершенствования их использования; анализируется действующее налоговое законодательство, основные направления его развития на данном этапе.

Сделан вывод о том, что действующее законодательство, регулирующее таможенную деятельность, принятое в первые годы независимости нашего государства, не полностью отвечает заданиям и функциям, выполняемым таможенными органами Украины сегодня. Это указывает на необходимость совершенствования нового таможенного законодательства.

Отмечается, что создание таможенной системы Украины имеет многовековую историю. Путь ее развития был сложным, одновременно и противоречивым, правовые начала деятельности таможенных органов сформировались только с утверждением независимой Украины. Правовое обеспечение, регулирующее таможенную деятельность, проработано еще недостаточно. Об этом свидетельствуют частые изменения и дополнения к действующим таможенным законам. Хотя следует отметить, что в правовом отношении основы развития таможенного дела заложены с первых дней независимости Украины. Тем не менее необходимо утвердить стабильную, согласованную с Конституцией Украины законодательную базу таможенных органов, отвечающую изменениям в общественных отношениях государства. Обосновывается целесообразность придания таможенным органам статуса правоохранительных; расширения упрощенного оформления грузов; внесения изменений в новую редакцию ТКУ относительно обложения таможенной пошлиной, НДС и другими платежами товаров и предметов при перемещении через таможенную границу Украины. Обосновывается необходимость улучшения финансовых правоотношений таможи с государственным бюджетом, целесообразность постепенного внедрения в деятельность таможенных органов элементов хозрасчета.

Ключевые слова: таможенные органы, таможенная деятельность, таможенное дело, таможенная политика, правовое регулирование.